

Analyse: Das neue Europäische Asyl- und Migrationspaket als Instrument der Marginalisierung und Ausgrenzung

Gedanken wenige Monate vor seinem Inkrafttreten

Das neue Europäische Asyl- und Migrationspaket (bzw. die GEAS-Reformen) soll am 12. Juni 2026 in Kraft treten. Das am 14. Mai 2024 vom Parlament und vom Rat verabschiedete Paket umfasst zehn neue Rechtsakte, darunter neun Verordnungen und eine Richtlinie, die insgesamt darauf abzielen, den nach Europa kommenden Menschen den Zugang zu Asyl und das Recht auf Aufenthalt weiter zu erschweren. Dieser kurze Beitrag enthält einige Überlegungen zu diesen Änderungen und ihren möglichen Auswirkungen, wenige Monate vor ihrem Inkrafttreten.

Während das Paket einerseits an den Kurs anknüpft, der in der EU-Migrationsagenda von 2015 und dem „Hotspot-Ansatz“ vorgegeben wurde, versucht er andererseits, radikal in den derzeitigen europäischen Rechtsrahmen einzugreifen, indem er neue Mechanismen einführt, die darauf abzielen, Menschen auf der Flucht unsichtbar zu machen, an den Rand zu drängen und auszuschließen.

Gegen diejenigen, denen es gelingt, der Externalisierungspolitik zu entkommen bzw. sie zu überwinden

Die Frage der Verwaltung der EU-Außengrenzen durch eine Neudefinition der Migrations- und Asylpolitik steht seit Jahren im Mittelpunkt der politischen Debatte. Das Diskussionsklima scheint gegenüber Menschen auf der Flucht zunehmend feindselig zu werden, und Forderungen nach einer Eindämmung der Mobilität mit dem Ziel, die EU-Außengrenzen zu „verteidigen“, dominieren eindeutig. Im Laufe der Jahre wurden die Externalisierungsmaßnahmen immer strukturierter, mit dem Ziel, die Abreise auf dem Seeweg zu verhindern, die Grenzüberwachung zu verstärken und die Gewalt zu eskalieren – zum Nachteil der Menschenrechte aller Personen, die versuchen, diese Grenzen zu überqueren.

In diesem Zusammenhang stellt das neue Europäische Asyl- und Migrationspaket ein weiteres Instrument der Kontrolle und Ausgrenzung dar und birgt zudem die Gefahr einer Verletzung der Grundrechte jener Menschen, die ihr Leben riskieren, um das Recht auf Freizügigkeit auszuüben, das die Regierungen strukturell unterbinden möchten.

Die Bestimmungen, die das Paket einführt – und die ein breites Spektrum an Themen abdecken, von Screening Verfahren (Überprüfungsverfahren an der Grenze) bis zum Zugang zu Asyl, von Aufnahmepolitik bis zu Rückführungsmaßnahmen – stellen die Kehrseite der zunehmend harten Externalisierungspolitik an den Grenzen dar. Mit anderen Worten: Sie betreffen diejenigen, denen es gelingt, den widerrechtlichen, gewalttätigen und potenziell tödlichen Überwachungsinfrastrukturen an den Außengrenzen zu entkommen – mit dem Ziel, Ausreisen zu verhindern.

In diesem Projekt spielt die Europäische Union eine Schlüsselrolle, nicht nur bei der Planung von Maßnahmen gegen Personen, die auf irregulärem Wege nach Europa einreisen, sondern auch bei der Umsetzung der neuen Bestimmungen. Das Paket sieht die

Verabschiedung von neun Verordnungen vor, die für die Staaten verbindlicher sind und ihnen weniger Ermessensspielraum als zuvor zulassen (als Richtlinien). Die einzige „Richtlinie“, die weniger verbindlich ist als Verordnungen, betrifft die „Aufnahme“ und richtet sich somit an diejenigen, die bereits als „würdig“ erachtet werden, im Hoheitsgebiet zu verbleiben.

Die Hauptziele des Pakets scheinen darin zu bestehen, das Recht auf Asyl – als einzigen und letzten Ausweg für diejenigen, die irregulär in die EU gelangen, um eine Aufenthaltsberechtigung zu erlangen – radikal zu schwächen und die Abschiebung derjenigen zu erleichtern, die als nicht schutzwürdig im Sinne internationaler Schutzbestimmungen gelten. Zu den zahlreichen Instrumenten, die das Paket einführt, um das Recht auf Asyl zu untergraben, gehört die Neudefinition und strategische Nutzung des Begriffs „Sicherheit“ – anwendbar auf Herkunfts- und Transitländer. Während Menschen aus sicheren Herkunftsländern (SCOs, Safe Countries of Origin) bei ihren Asylanträgen behindert würden, müssten diejenigen, denen es gelingt, einen Antrag zu stellen, beschleunigte Grenzverfahren durchlaufen, die Ausnahmecharakter haben und die rechtlichen Garantien für ein faires Verfahren drastisch einschränken: Angesichts der zunehmenden Gründe, Asylsuchende in Grenz-, beschleunigte und Ausnahmeverfahren zu lotsen, würden die regulären Zugangswege zum Asyl zu einer seltenen Ausnahme werden.

Darüber hinaus zielt das Paket durch die Definition von „sicheren Drittstaaten“ (STCs, *Safe Third Countries*) und „Rückführungszentren“ darauf ab, die Möglichkeiten zu erweitern, möglichst viele Asylsuchende „loszuwerden“, indem ihre Anträge als „offensichtlich unbegründet“ eingestuft werden und ihre „Zwangsüberstellung“ in diese Zentren ermöglicht wird, die als zuständig für die Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz gelten.

Wer beispielsweise auf dem Seeweg ankommt, durchläuft zunächst ein Screening-Verfahren, gefolgt von Grenzkontrollen und mit Sicherheit Inhaftierungen – de facto oder de jure –, die aus Sicht der Staaten so weit wie möglich auf die Rückführung oder die Zwangsüberstellung in Drittstaaten abzielen.

Zur Unsichtbarkeit und Marginalisierung der nach Europa Ankommenden: Grenzverfahren und die Fiktion der Nicht-Einreise

Eines der zentralen Elemente des Pakets ist eine radikale Verlagerung der Verfahren für diejenigen, die auf dem Seeweg nach Italien kommen, an die Grenze.

Einige der eingeführten Instrumente stehen voll und ganz im Einklang mit dem Hotspot-Ansatz und all jenen informellen und unrechtmäßigen Praktiken, die die Zivilgesellschaft im Laufe der Jahre in Sizilien und in den Anlandungsregionen beobachtet hat. Die neue „Screening-Verordnung“ formalisiert die Praxis des „Informationsblatts“ (foglio notizie) – als Instrument zur Erfassung von zusammenfassenden Informationen über ankommende Personen im Rahmen von Identifizierungsverfahren. Obwohl es in „Screening-Formular“ (modulo consuntivo) umbenannt wurde, stellt die Verordnung nichts anderes dar als ein Instrument zur Kategorisierung und Auswahl ankommender Personen auf der Grundlage der Erfassung persönlicher Daten, der Staatsangehörigkeit und der Gründe, die die Person dazu veranlassen haben, unter Lebensgefahr irregulär nach Europa zu kommen. Im Laufe der Jahre hat die Zivilgesellschaft wiederholt auf die Ungerechtigkeit hingewiesen, die diesem Instrument zugrunde liegt, mit dem Informationen unter mangelnder rechtlicher Aufklärung erhoben wurden – eine Situation, die durch die Bedingungen einer faktischen Inhaftierung verschärft wurde, in der der Kontakt der Menschen zur Außenwelt stark eingeschränkt war.

Die Unkenntnis ihrer Rechte seitens der gerade in Italien angekommenen Menschen führte oft dazu, dass sie aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit ungerechtfertigterweise in Abschiebungsverfahren geraten sind.

Zur Verlagerung der „Screening“-Verfahren an die Außengrenzen, die nach wie vor dazu neigt, die in Europa Ankommenden an den Rand zu drängen und unsichtbar zu machen, fügt das Paket weitere Verwaltungsverfahren hinzu, in denen das Machtverhältnis zwischen Migranten und Behörden zunehmend unausgewogen erscheint. Während einerseits die Reform der Datenbanken bedeutet, dass Polizeibehörden auf alle Datenquellen zu ausländischen Staatsangehörigen zugreifen können, unabhängig von einem konkreten Interesse oder Auftrag, scheint andererseits die betroffene Person kein Recht darauf zu haben, alle Informationen zu erfahren, die Staaten über sie gespeichert haben. Dies versetzt sie in eine untergeordnete Position und birgt die Gefahr, ihr Recht auf Verteidigung in einem Szenario zunehmender Überwachung und Hyperkontrolle zu untergraben.

Schließlich geht das Paket zwar einerseits einen weiteren Schritt in Richtung einer Verlagerung von Vorabprüfungen, Asylverfahren und Inhaftierungsmaßnahmen, die auf eine Rückführung abzielen, „an die Grenze“, andererseits formalisiert er jedoch eine der umstrittensten Praktiken, die wir in Italien in den letzten Jahren erlebt haben, nämlich die „Fiktion der Nicht-Einreise“. In der Praxis haben die Staaten trotz der physischen Anwesenheit der Betroffenen auf ihrem Hoheitsgebiet die Befugnis, ihnen das „Zugangsrecht“ zu verweigern, indem sie so tun, als sei die Person nicht anwesend. Diese „Verleugnung“ der Anwesenheit auf dem Hoheitsgebiet – als Rahmen, in dem Überprüfungsverfahren, der Zugang zu Asyl und die Inhaftierung zum Zwecke der Rückführung durchgeführt werden – „verwischt“ die Grenzen des Rechts nur noch weiter und schränkt die Garantien ein, die denjenigen zustehen, die die EU-Grenzen irregulär überschreiten.

Der „fehlende“ Diskurs über den Freiheitsentzug: Welche Garantien gibt es?

Eine gemeinsame Betrachtung der verschiedenen im Paket festgelegten Bestimmungen zeigt, dass die formelle Inhaftierung von Personen, die irregulär nach Europa eingereist sind, – zumindest auf dem Papier – als letztes Mittel betrachtet werden sollte, das bestimmten Personengruppen vorbehalten ist, die als „gefährlich“ für die öffentliche Ordnung und die nationale Sicherheit oder als „fluchtgefährdet“ gelten. Die Bestimmungen der Screening-Verordnung und der Verfahrensverordnung basieren jedoch auf der Annahme, dass die betroffene Person den Behörden jederzeit „zur Verfügung stehen“ muss. Es ist zwar schwer vorstellbar, welche Maßnahmen die Staaten ergreifen werden, um diese „Unbeweglichkeit“ ohne formelle, von Justizbehörden bestätigte Inhaftierungsanordnungen sicherzustellen – wie im Fall der in Abschiebehaftanstalten (centro di permanenza per il rimpatrio, CPRs) – lehrt uns die italienische Erfahrung, dass es viele mögliche Formen der „de facto-Haft“ gibt, die Menschen erleben können: Diese Formen der Inhaftierung fanden oft auf Grenzinseln wie Lampedusa oder Pantelleria statt, da es für Menschen, die auf dem Seeweg ankommen, unmöglich ist, diese Inseln eigenständig zu verlassen, ohne mit der Polizei in Kontakt zu kommen.

An den oben genannten Hotspots haben die Verweigerung des Kontakts zwischen Menschen, die gerade erst in Europa angekommen waren, und der Außenwelt sowie die engen Fristen der beschleunigten Grenzverfahren zur Prüfung von Asylanträgen dazu

geführt, dass nicht nur das Recht auf Asyl, sondern auch der Zugang zum Recht auf Verteidigung ernsthaft untergraben wurde.

Darüber hinaus können gemäß dem neuen Paket sogar „Personen mit besonderen Bedürfnissen“, sogenannte besonders schutzbedürftige/vulnerable Personen, darunter unbegleitete Minderjährige, ihrer persönlichen Freiheit beraubt werden. Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass das Verfahren zur Feststellung der Vulnerabilität inhaltlich nur unzureichend definiert ist – insbesondere hinsichtlich der Frage, wer es durchführen soll und wie –, dafür aber zeitlich übermäßig genau festgelegt ist – und daher nach Ablauf einer bestimmten Frist möglicherweise „nicht erneut geprüft“ wird, es sei denn, der Arzt hält dies für notwendig. Dies gilt ungeachtet der bekanntem strukturellen Komplexität bei der Ermittlung der besonderen Bedürfnisse von Menschen, die auf dem Seeweg ankommen, und der Tatsache, dass es unter Umständen lange Zeit dauern kann, bis bestimmte Gruppen identifiziert werden, wie beispielsweise Opfer von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung, Menschen mit psychischen Problemen oder Überlebende von Folter und vorsätzlicher Gewalt sowie von sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt.

Abgesehen von den geografischen Gegebenheiten und der Art der Infrastruktur, die zu diesem Zweck genutzt werden soll – so soll der italienische Staat beispielsweise 8.010 Plätze für Grenzverfahren bereitstellen –, scheint ein wesentliches Element der „Abschreckung“ vor Flucht oder sekundärer Mobilität in der „Drohung“ zu liegen, die von einigen der im Paket enthaltenen Bestimmungen ausgeht. Einerseits werden Asylsuchenden damit schwere Verantwortlichkeiten und Pflichten auferlegt – wie etwa, „den Behörden zur Verfügung zu stehen“, kooperativ zu sein und „die Fragen der Territorialkommission ‚zufriedenstellend‘ zu beantworten“; andererseits wird jede „Nichteinhaltung“ als „Strafe“ für die betroffene Person gewertet: Bei Asylsuchenden würde die Nichteinhaltung ihrer Pflichten beispielsweise zu einer „stillschweigenden Ablehnung“ ihres Asylantrags führen. Wenn die Person dann einen neuen Antrag stellen möchte, würde dies als „Wiederholungsantrag“ eingestuft, der nicht in der Sache geprüft würde, was eine drastische Einschränkung der Rechtsgarantien für die Antragsteller zur Folge hätte.

Zur vermeintlichen ‘Sicherheit’ von Herkunfts- und Transitländern als Instrument der Ausgrenzung

Der vielleicht besorgniserregendste Aspekt des Pakets ist die Neudefinition des Begriffs „Sicherheit“ durch einen restriktiven Ansatz. Die neue Verfahrensverordnung sieht vor, dass Länder als sicher eingestuft werden können, auch wenn es Ausnahmen in Bezug auf bestimmte Personengruppen oder Teile des Staatsgebiets gibt. Mit anderen Worten: Das Paket versucht, die Auflage der sicheren Herkunftsländer (SCO), wie er vom Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) in mehreren Urteilen, zuletzt in den verbundenen Rechtssachen Alace und Canpelli (siehe den Text in Echoes Nr. 19), bekräftigt wurde, zu überwinden, die ständig und allgemein in jedem Gebiet ohne Ausnahmen überprüft werden muss. Dadurch könnten weitaus mehr Länder als bisher als sicher eingestuft werden – und zwar in einem Szenario, in dem die Herkunft aus einem als sicher geltenden Land ein Kriterium dafür ist, Asylsuchende an der Grenze in beschleunigte Verfahren zu überstellen, die deutlich weniger Schutz bieten als reguläre Verfahren. Ein weiteres Kriterium für die Überstellung in solche Verfahren ist, ob der Asylsuchende aus einem Land stammt, in dem die Anerkennungsquote für internationalen Schutz bei höchstens 20 % liegt. Zwar muss dieser Schwellenwert auf der Grundlage von Eurostat-Daten berechnet werden, doch ist unklar, ob dabei auf Entscheidungen in erster Instanz – d. h. die von den territorialen Kommissionen für die Anerkennung des Status getroffenen Entscheidungen – oder auf Entscheidungen in

zweiter Instanz, d. h. die von den Gerichten im Berufungsverfahren getroffenen Entscheidungen, Bezug genommen werden soll.

Der Zweck dieser Instrumente scheint klar zu sein: den Zugang zu Formen des internationalen Schutzes und damit das Recht auf Aufenthalt in der EU so weit wie möglich einzuschränken. Dies soll durch den zunehmend verbreiteten Einsatz von Ausnahmeregelungen im Asylverfahren und die Umgestaltung der regulären Asylverfahren zu einer reinen Restregelung erreicht werden.

Die Frage der Einstufung eines nicht-europäischen Landes als „sicheres Land“ steht im Mittelpunkt eines weiteren wichtigen Themas, nämlich der Möglichkeit für Staaten, die Asylanträge entgegenzunehmen, diese als „unzulässig“ oder „offensichtlich unbegründet“ zu erklären, wenn die Möglichkeit besteht, die betreffende Person in ein Land zu überstellen, das als „Erstasylland“ oder sicheres Drittland gilt. Diese Neuerungen scheinen von den im Rahmen des EU-Türkei-Abkommens eingeführten Verfahren inspiriert zu sein, die die Rückführung von Asylsuchenden, die Griechenland erreichen, in die Türkei ermöglichen, sowie vom (vorübergehend gescheiterten) Abkommen zwischen Italien und Albanien.

Wie kann man diejenigen weiterhin unterstützen, die von ihrem Recht auf Ausreise bzw. auf Freizügigkeit Gebrauch machen?

Während der Rechtsstreit, der 2023 in Italien über die durch das umstrittene „Cutro-Dekret“ eingeführten beschleunigten Grenzverfahren begann, zur Entleerung der Haftanstalten für Asylsuchende in Sizilien und zum Scheitern des Abkommens zwischen Italien und Albanien führte, droht die Einführung des neuen Pakets diese Ergebnisse zu revidieren. Es versucht, die rechtlichen Fortschritte zu umgehen, die sowohl durch die Rechtsprechung in Italien als auch durch den Europäischen Gerichtshof erzielt wurden.

Weniger als sechs Monate vor Inkrafttreten des Pakets scheint Europa bestrebt zu sein, einige seiner wichtigsten Neuerungen umzusetzen. Am 10. Februar 2026 stimmte das Parlament mit großer Mehrheit über eine Liste „sicherer Länder“ ab – die sowohl für Herkunftsländer als auch für Drittstaaten gilt – und verabschiedete Änderungen an den EU-Asylverfahrensvorschriften, um eine schnellere Bearbeitung von Asylanträgen zu ermöglichen. Während diese Vereinbarungen noch vom EU-Rat formell verabschiedet werden müssen, erließ Italien ein weiteres „Sicherheitsdekret“, das deren Umsetzung fördern soll.

Bislang bildete das europäische Recht die Grundlage für strategische Gerichtsverfahren, die darauf abzielten, Asylsuchenden bestimmte Rechte zu garantieren und die Einhaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung sicherzustellen; mit dem Inkrafttreten des Pakets werden einige dieser Rechte jedoch wegfallen. Umgekehrt besteht die Gefahr, dass die eingeführten Änderungen einen fruchtbaren Boden für die Umsetzung von Maßnahmen schaffen, die von den Staaten unter Verletzung des europäischen Rechts vorgeschlagen werden, um Ausreisen zu erschweren und die Ankunft von Migranten restriktiv zu steuern.

Aus diesem Grund erscheint es notwendig und dringend, dass die Zivilgesellschaft darüber nachdenkt, welche Instrumente noch eingesetzt werden können, um einer politischen Agenda entgegenzuwirken, die darauf abzielt, diejenigen, die auf irregulärem Wege nach

Europa kommen, unsichtbar zu machen, an den Rand zu drängen und auszugrenzen. Während es einerseits angebracht ist, neue mögliche Anknüpfungspunkte für strategische Gerichtsverfahren zu identifizieren, darunter die EU-Grundrechtecharta oder das Verfassungsrecht, erscheint es andererseits wichtig, die Instrumente zu ermitteln, die Solidaritätsnetzwerken zur Verfügung stehen, um den neuen Rechtsverletzungen entgegenzuwirken, die das Paket ermöglichen würde. Heute scheint es mehr denn je ein unverzichtbares Mittel zu sein, Beziehungen zu Menschen aufzubauen, die formell oder informell inhaftiert sind, um ihnen die notwendigen Informationen zu vermitteln und ihnen den Zugang zu Rechtsbeistand zu erleichtern, aber auch, um ihnen Sichtbarkeit zu verschaffen und ihrer Stimme Gehör zu verschaffen. Dies ist unerlässlich, um Grenzregime und die im Paket vorgesehenen neuen Verfahren in Frage zu stellen, die ohnehin auf der Unsichtbarkeit, Marginalisierung, Isolation und zum Schweigen bringen der Menschen beruhen, die auf dem Seeweg ankommen.

Über die Mittel nachzudenken, mit denen der durch das Paket verursachte rechtliche und politische Kursverlust bekämpft werden kann, ist heute eine unverzichtbare Voraussetzung für die Destabilisierung von Grenzregimen. Die Kommunikation über Mauern hinweg mit Menschen, die de facto und de jure inhaftiert sind, ist heute eine notwendige Praxis, um Infrastrukturen für die Bewegungsfreiheit zu unterstützen.

Chiara Denaro, Projekt: Sicily Monitoring
Übersetzung ins Deutsche von Frank Lenz